

## EREDITÀ DEI REGIMI IBRIDI E QUALITÀ DEMOCRATICA. IL CASO DELLA SERBIA\*

di Antonino Castaldo e Alessandra Pinna\*\*

### Introduzione

A partire dalle confining conditions di Kirchheimer<sup>(1)</sup>, l'impatto delle 'eredità autoritarie' sulle successive democratizzazioni è stato ampiamente analizzato, con riferimento ad ogni tipo di regime non-democratico. Tuttavia, scarsa attenzione è stata dedicata ai regimi ibridi, nonostante la crescente rilevanza di questo fenomeno nelle ultime decadi. A causa della mancanza di consenso riguardo alle caratteristiche distintive di questo tipo di regimi, si concentrerà qui l'attenzione esclusivamente sul modello di Autoritarismo Competitivo (AC) elaborato da Levitsky e Way (L&W)<sup>(2)</sup>, il quale risulta ben strutturato dal punto di vista teorico e rilevante in termini di casi analizzati e nuovi casi emersi negli ultimi anni. Secondo gli autori, «[c]ompetitive authoritarian regimes are civilian regimes in which formal democratic institutions exist and are widely viewed as the primary means of gaining power, but in which incumbents' abuse of the state places them at a significant advantage vis-à-vis their opponents»<sup>(3)</sup>. Nella loro analisi, L&W dimostrano come nel 2008 15 dei 35 casi analizzati si fossero democratizzati. Tuttavia, in nessuno di questi è emersa una democrazia di qualità (Fig. 1). È ipotizzabile che a questo risultato abbiano contribuito in maniera considerevole le eredità degli AC? Più in generale, che tipo di impatto hanno queste eredità sulla

\* Questa ricerca è stata sostenuta dalla Fundação para a Ciência e Tecnologia [SFRH/BPD/101442/2014 e UID/SIC/50013/2013].

\*\* Vorremmo ringraziare per la disponibilità, i commenti e l'abbondanza di stimoli e suggerimenti bibliografici Giampiero Cama, Marcelo Camerlo, Andrés Malamud e Aníbal Pérez-Liñán. Estremamente prezioso è stato il contributo redazionale della Dott.ssa Luisa Pascale. Gli errori ancora presenti sono ovviamente nostra responsabilità.

<sup>(1)</sup> Otto KIRCHHEIMER, *Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs*, in «American Political Science Review», LIX, 1965, pp. 964-74.

<sup>(2)</sup> Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

<sup>(3)</sup> *Ivi*, p. 5.

qualità delle successive democrazie? Quali fattori possono contribuire a spiegare l'intensità di questo impatto?

L&W affrontano il tema delle eredità degli AC introducendo la distinzione tra transizioni di tipo 'rotten-door' e 'hard-door'<sup>(4)</sup>. Nelle prime, la debolezza del regime, intesa in termini di basso potere organizzativo, favorirebbe il passaggio di eredità forti, le quali porterebbero all'emergere di un nuovo AC. Nelle seconde, un regime provvisto di elevato potere organizzativo limiterebbe il passaggio di eredità forti, favorendo l'emergere di una democrazia. Come si sosterrà più avanti, questa ipotesi appare riduttiva e per certi aspetti fuorviante. Sulla base della letteratura sulle eredità autoritarie, si propone un'ipotesi alternativa, la quale prevede che anche nelle transizioni 'hard-door' le eredità degli AC possano giocare un ruolo importante, in particolare favorendo l'emergere di democrazie di bassa qualità.

Allo scopo di testare questa ipotesi si procederà all'analisi del caso serbo, il quale in base al modello di L&W dovrebbe essere tra quelli meno influenzati dalle eredità dell'AC: il regime serbo, infatti, era caratterizzato da un elevato potere organizzativo ed ha subito una transizione di tipo 'hard-door'; inoltre, è stato oggetto di una forte e costante condizionalità europea e ha mostrato un elevato livello di 'linkage to the west'<sup>(5)</sup>. Se le eredità dell'AC e la loro influenza sulla qualità democratica possono essere rintracciate nel caso della Serbia, allora sarà probabile che queste assumano un ruolo importante anche negli altri casi ed in paesi meno influenzati dalla dimensione internazionale. Infine, il caso serbo assume particolare rilevanza a causa di recenti sviluppi che segnalano il possibile riemergere di tratti tipici dell'AC in concomitanza con le vittorie elettorali dei partiti eredi del vecchio regime.

### **Eredità del passato e regimi successivi: una rassegna della letteratura**

Secondo Hite e Morlino le «authoritarian legacies encompass all behavioral patterns, rules, relationships, social and political situations, and also norms, procedures and institutions, either introduced or strongly and patently strengthened by the immediately preceding authoritarian

---

<sup>(4)</sup> *Ivi*, pp. 354-57.

<sup>(5)</sup> *Ibidem*.

regime»<sup>(6)</sup>. L'adozione di una definizione così ampia appare giustificata dal fatto che spesso risulta impossibile separare empiricamente l'impatto delle eredità autoritarie da quello delle eredità storiche. Dunque, se un fattore che ha origine in una fase precedente è stato chiaramente adottato e rafforzato dal regime autoritario, allora verrà considerato come una sua eredità. In base al contenuto, le eredità del precedente regime possono essere aggregate in tre gruppi<sup>(7)</sup>. Le autocrazie possono generare eredità socio-culturali plasmando mentalità, valori e memorie che permangono e influenzano le democrazie successive. Le eredità relative alle élites si riferiscono a continuità e discontinuità<sup>(8)</sup> di élites politiche e funzionali. Le eredità istituzionali-organizzative riguardano istituzioni, norme, prassi e politiche istituite o fortemente rafforzate dal precedente regime autoritario (ad esempio, i partiti eredi).

Kirchheimer fu tra i primi a sottolineare la rilevanza delle eredità autoritarie sostenendo che il percorso verso la democrazia è influenzato dalle *confining conditions*, vale a dire strutture, valori e attitudini istituite dal regime autoritario e non rimosse durante la transizione<sup>(9)</sup>. A partire da allora la letteratura si è ampiamente occupata di questo tema. Nel 1982, il volume a cura di Herz ha avuto il merito di trarre le prime dettagliate conclusioni relative alle eredità dei regimi totalitari e autoritari, mentre il volume a cura di Larsen, del 1998, rappresenta una delle ricerche comparate più rilevanti sulle eredità del fascismo in Europa<sup>(10)</sup>. Linz e Stepan<sup>(11)</sup> sottolineano, in particolare, il ruolo giocato dalla natura

<sup>(6)</sup> Katherine HITE e Leonardo MORLINO, *Problematising the Links between Authoritarian Legacies and "Good" Democracy*, in Katherine HITE e Paola CESARINI (a cura di), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004, pp. 25-84.

<sup>(7)</sup> Pietro GRILLI DI CORTONA, *Il passato che non passa: il ruolo delle eredità nelle democratizzazioni*, in Pietro GRILLI DI CORTONA e Orazio LANZA (a cura di), *Tra vecchio e nuovo regime. Il peso delle eredità nella costruzione della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 11-39.

<sup>(8)</sup> Eredità discontinue, come il processo di denazificazione in Germania dopo la Seconda guerra mondiale (si veda Antonino CASTALDO e Nicoletta DI SOTTO, Germania. *Le eredità del nazismo nella Bundesrepublik*, in Pietro GRILLI DI CORTONA e Orazio LANZA (a cura di), *Tra vecchio e nuovo regime*, cit., pp. 79-108; Antonino CASTALDO, *Dall'imposizione al successo. La democratizzazione tedesca in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014), possono avere un impatto consistente sulle nuove democrazie.

<sup>(9)</sup> Otto KIRCHHEIMER, *op. cit.*

<sup>(10)</sup> John HERZ (a cura di), *From Dictatorship to Democracy. Coping with the Legacies of Authoritarianism and Totalitarianism*, Westport-London, Greenwood Press, 1982; Stein U. LARSEN (a cura di), *Modern Europe after Fascism. 1943-1980s*, New York, Columbia University Press, 1998.

<sup>(11)</sup> Juan J. LINZ e Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*.

del precedente regime sul consolidamento democratico, sostenendo che, ad esempio, le eredità dei totalitarismi, rispetto a quelle degli autoritarismi, rendono più complessa la costruzione di stabili società politiche e organizzazioni civiche<sup>(12)</sup>. Karl e Schmitter evidenziano la rilevanza di due eredità: la gorilla question, tipica dei regimi militari latino-americani, riguardante la difficoltà di ristabilire il controllo civile sulle forze armate, e la nomenclatura question, più frequente nelle democratizzazioni post-comuniste, relativa alla difficoltà di rinnovare personale e prassi della pubblica amministrazione<sup>(13)</sup>. Il volume a cura di Cesarini e Hite include contributi cruciali per comprendere il collegamento tra eredità degli autoritarismi di destra e qualità democratica<sup>(14)</sup>.

La letteratura si è orientata anche sull'analisi delle eredità storiche, relative a fenomeni riconducibili ad una fase precedente rispetto all'ultimo regime non democratico (ad esempio, precedenti esperienze democratiche, caratteristiche socio-economiche, specifiche tradizioni culturali, etc.)<sup>(15)</sup>. Secondo Huntington, ad esempio, precedenti esperienze democratiche facilitano le democratizzazioni: istituzioni, attori collettivi e persino singoli leader possono costituire dei carriers di esperienze e memorie istituite durante il precedente regime democratico<sup>(16)</sup>. Recentemente, Mainwaring e Pérez-Liñán hanno confermato la stessa ipotesi nei casi latino-americani<sup>(17)</sup>.

Numerose ricerche si sono concentrate sulle memorie collettive, sulla 'politica del passato', ed in particolare sulla giustizia transizionale, intesa come approccio punitivo o conciliatorio adottato dalle nuove élite democratiche rispetto al passato autoritario (ad esempio, ex élite poli-

---

*Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1996.

(12) Michael BERNHARD e Ekrem KARAKOC, *Civil Society and the Legacies of Dictatorship*, in «World Politics», LIX, 2007, pp. 539-67, dimostrano che le eredità totalitarie rappresentano un ostacolo maggiore per lo sviluppo di società civili democratiche rispetto alle eredità degli autoritarismi.

(13) Terry KARL e Philippe SCHMITTER, *Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe*, in «International Social Science Journal», CXXVIII, 1991, pp. 267-82.

(14) Katherine HITE e Paola CESARINI (a cura di), *Authoritarian Legacies and Good Democracy in Latin America and Southern Europe*, cit.

(15) Geoffrey PRIDHAM, *Confining Conditions and Breaking with the Past: Historical Legacies and Political Learning in Transitions to Democracy*, in «Democratization», VII, 2000, pp. 36-64.

(16) Samuel P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, Norman-London, University of Oklahoma Press, 1991.

(17) Aníbal PÉREZ-LIÑÁN e Scott MAINWARING, *Regime Legacies and Levels of Democracy: Evidence from Latin America*, in «Comparative Politics», VI, 2013, pp. 379-97.

tiche ed istituzioni repressive): l'opzione scelta può avere conseguenze importanti per la legittimità e qualità delle democrazie successive<sup>(18)</sup>.

Particolare attenzione è stata dedicata alle eredità del passato nelle democratizzazioni post-comuniste. Nel 1992 Jowitt<sup>(19)</sup> predisse che le eredità del leninismo avrebbero avuto un impatto rilevante sul percorso delle democrazie post-comuniste mentre, negli anni successivi, Janos sostenne che persino le differenze tra le esperienze pre-comuniste avrebbero giocato un ruolo importante nelle democratizzazioni est Europee<sup>(20)</sup>. Secondo Pop-Eleches<sup>(21)</sup>, aspetti differenti dell'esperienza comunista, di natura culturale, economica o politica, spiegano specifiche peculiarità delle democratizzazioni post-comuniste. Altre ricerche si sono concentrate su aspetti più specifici. Ad esempio, Ekiert<sup>(22)</sup> sottolinea la rilevanza delle eredità istituzionali dell'era comunista al fine di spiegare le trasformazioni nella fase post-comunista. Inoltre, l'impatto delle eredità del passato comunista è stato rilevato per ciò che concerne lo sviluppo delle società civili e della partecipazione civica le attitudini nei confronti del governo, i livelli di turnout elettorale, l'intensità delle proteste politiche, lo sviluppo dei partiti politici ed il comportamento di voto<sup>(23)</sup>.

<sup>(18)</sup> Antonio COSTA PINTO e Leonardo MORLINO, *Dealing with the Legacy of Authoritarianism. The "Politics of the Past" in Southern European Democracies*, London, Routledge, 2011.

<sup>(19)</sup> Ken JOWITT, *The Leninist Legacy*, in Id. (a cura di), *New World Disorder. The Leninist Extinction*, Berkeley, The University of California Press, 1992, pp. 284-305.

<sup>(20)</sup> Andrew JANOS, *East Central Europe in the Modern World: The Politics of the Borderlands from Pre- to Post-communism*, Stanford, Stanford University Press, 2000. Herbert KITSCHOLT, Zdenka MANSFELDOVA, Radosław MARKOWSKI, e Gábor TÓKA, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, ad esempio, spiegano le differenze nei sistemi partitici post-comunisti risalendo alle peculiari tradizioni statali precedenti l'instaurazione dei regimi comunisti.

<sup>(21)</sup> Grigore POP-ELECHES, *Historical Legacies and Post-Communist Regime Change*, in «The Journal of Politics», LXIX, 2007, pp. 908-26.

<sup>(22)</sup> Grzegorz EKIERT, *Patterns of Post-Communist Transformation*, in Grzegorz EKIERT e Stephen HANSON (a cura di), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe*, New York, Cambridge University Press, 2003, pp. 89-119.

<sup>(23)</sup> Cfr. rispettivamente: Marc Mojre HOWARD, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Grigore POP-ELECHES e Joshua TUCKER, *Communist Legacies, and Political Values and Behavior: A Theoretical Framework with an Application to Political Party Trust*, in «Comparative Politics», XLIII, 2011, pp. 379-408; Tatiana KOSTADINOVA e Timothy POWER, *Does Democratization Deepen Participation? Voter Turnout in the Latin American and Eastern European Transitional Democracies*, in «Political Research Quarterly», LX, 2007, pp. 363-77; Michael BERNHARD e Ekrem KARAKOC, *op. cit.*; Anna GRZYMALA-BUSSE, *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe*, New York, Cambridge University Press, 2002.

Questa breve rassegna ha mostrato come la letteratura si sia concentrata sulle eredità di praticamente ogni tipo di regime e sulle loro numerose peculiarità. Tuttavia, scarsa attenzione è stata dedicata alle eredità dei regimi ibridi ed al loro impatto sulla qualità delle successive democrazie. Nonostante la mancanza di una definizione universalmente accettata di questo fenomeno, i regimi ibridi sono diventati un fenomeno consolidato nelle ultime decadi<sup>(24)</sup>. Inoltre, la crisi del modello democratico<sup>(25)</sup> porterà future trasformazioni di regime ad instaurare con maggiore probabilità democrazie di bassa qualità o regimi ibridi, rendendo questo fenomeno ancora più rilevante. Infine, numerose tra le recenti transizioni alla democrazia si sono avute a partire da regime ibridi: dunque, è possibile analizzare le prime alla ricerca di eredità dei secondi, con l'obiettivo di valutare l'impatto di queste eredità sulla qualità democratica.

### **Eredità dei regimi di autoritarismo competitivo e qualità democratica**

Come anticipato nell'introduzione, in questo paper si concentrerà l'attenzione esclusivamente sul modello di AC elaborato da L&W<sup>(26)</sup>. Le motivazioni sono diverse. In primo luogo, questo modello è basato su una solida struttura concettuale e fornisce una dettagliata lista di indicatori, rendendo più agevole l'identificazione delle eredità. In secondo luogo, il numero di casi analizzati (35) e l'emergere di nuovi casi in America Latina, Africa, e il caso turco<sup>(27)</sup> dimostrano la crescente rilevanza di questo modello. In terzo luogo, è presente una lista di casi che si democratizzano cosicché l'universo dei casi sui quali si orienta questa ricerca è chiaramente identificabile. Infine, è proposta una valutazione del ruolo

<sup>(24)</sup> Secondo Freedom House, gli stati 'parzialmente liberi' hanno stabilmente costituito un terzo del totale nelle ultime due decadi. Sulla rilevanza dei regimi ibridi si vedano anche Thomas CAROTHERS, *The End of the Transition Paradigm*, in «Journal of Democracy», XIII, 2002, pp. 5-21; Jason BROWNLIE, *Portents of Pluralism: How Hybrid Regimes Affect Democratic Transitions*, in «American Journal of Political Science», LIII, 2009, pp. 515-32; Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *op. cit.*

<sup>(25)</sup> Larry DIAMOND, *Facing Up to the Democratic Recession*, in «Journal of Democracy», XXVI, 2015, pp. 141-55.

<sup>(26)</sup> Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *op. cit.*

<sup>(27)</sup> Steven LEVITSKY e James LOXTON, *Populism and competitive authoritarianism in the Andes*, in «Democratization», XX, 2013, pp. 107-36; Matthijs BOGAARDS e Sebastian ELISCHER (a cura di), *Democratization and Competitive Authoritarianism in Africa*. Berlin, Springer, 2016; Berk ESEN e Sebnem GUMUSCU, *Rising competitive authoritarianism in Turkey*, in «Third World Quarterly», XXXVII, 2016, pp. 1581-606.

che le eredità degli AC possono giocare nelle successive democratizzazioni, la quale costituisce un valido punto di partenza per l'elaborazione delle ipotesi.

Al fine di isolare le più probabili eredità degli AC, saranno di seguito analizzate le loro caratteristiche distintive. L&W identificano tre dimensioni principali degli AC: elezioni, libertà civili e il cd 'playing field'<sup>(28)</sup>. In relazione alle prime, gli AC restano al di sotto della soglia democratica perché le manipolazioni dei registri elettorali o la falsificazione dei risultati non sono infrequenti, così come l'intimidazione di votanti e attivisti delle opposizioni. Naturalmente, queste pratiche non raggiungono un livello tale da rendere le elezioni un processo privo di significato<sup>(29)</sup>.

Negli AC, le violazioni delle libertà civili non sono inusuali. Tutti coloro che hanno posizioni critiche nei confronti del regime sono spesso perseguitati. I media possono essere sospesi, chiusi, o 'legalmente repressi' attraverso l'uso discrezionale e politicizzato della giustizia: questi fattori incentivano l'auto-censura. Se questo tipo di violazioni non pregiudica l'esistenza delle opposizioni, può tuttavia minare la loro capacità effettiva di vincere le elezioni<sup>(30)</sup>.

Infine, gli AC mostrano un 'playing field' squilibrato in tre settori principali: accesso alle risorse, ai media e alla giustizia. In relazione al primo aspetto, il regime può abusare delle istituzioni statali al fine di generare una disparità di risorse così ampia da minare la capacità dell'opposizione di competere in modo paritario. L'accesso ai media può essere sbilanciato se gli organi di informazione più importanti sono pubblici e schierati a favore del regime, mentre quelli privati risultano spesso legati all'*incumbent* attraverso forme di patronage, ecc. Infine, l'accesso alla giustizia può essere sbilanciato in favore del regime quando istituzioni indipendenti come la magistratura, la commissione elettorale o l'ombudsman sono controllati dall'*incumbent*<sup>(31)</sup>.

L&W introducono il tema delle eredità dell'AC distinguendo tra transizioni di tipo 'rotten-door' e 'hard-door'<sup>(32)</sup>. Nelle prime, lo scarso potere organizzativo del regime permetterà persino ad opposizioni deboli di innescare la transizione. Naturalmente, la democratizzazione risulterà

<sup>(28)</sup> Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *op. cit.*, p. 7.

<sup>(29)</sup> *Ivi*, pp. 7-8.

<sup>(30)</sup> *Ivi*, pp. 8-9.

<sup>(31)</sup> *Ivi*, pp. 10-12.

<sup>(32)</sup> *Ivi*, pp. 354-57.

complessa a causa dei seguenti fattori: (a) estrema debolezza dello stato; (b) la distribuzione del potere nella società è sfavorevole a causa della mancanza di contro-poteri rispetto a quello dello stato: la società civile è debole, così come l'opposizione politica per la probabile disintegrazione dell'ex partito di governo; (c) scarso turnover dell'élite: in previsione del crollo saranno probabili massicce defezioni dal regime verso le opposizioni, le quali finiranno per essere colonizzate da esperti nella gestione autoritaria del potere; (d) limitato mutamento istituzionale: buona parte delle strutture del vecchio regime potranno sopravvivere alla transizione «including weak and corrupt electoral and judicial authorities, state monopolies on the electronic media, politicized bureaucracies and security agencies, and repressive libel and/or internal security laws»<sup>(33)</sup>.

Le transizioni 'hard-door' sono invece caratterizzate da un elevato potere organizzativo del regime, capace di resistere anche contro opposizioni solide. Se queste, tuttavia, conquistano il potere, una democratizzazione di successo rappresenta l'esito più probabile grazie alle seguenti caratteristiche: (a) una struttura statale solida; (b) una distribuzione del potere favorevole: saranno presenti sia una società civile robusta sia una forte opposizione grazie alla sopravvivenza dell'ex partito di governo; (c) elevato turnover dell'élite: le defezioni dal vecchio regime saranno meno probabili favorendo l'emergere di un nuovo governo formato in larga parte da outsiders in grado di smantellare le vecchie strutture corruttive e di patronage; (d) consistente mutamento istituzionale: i vecchi partiti di governo, credendo di poter contare su un elevato consenso anche dopo la transizione, saranno disponibili ad adottare riforme orientate all'instaurazione di un *playing field* equilibrato<sup>(34)</sup>.

Che tipo di eredità degli AC è più probabile che vengano tramandate? Poiché questi regimi, in quanto tali, non sono caratterizzati da specificità socio-culturali, si concentrerà l'attenzione su eredità istituzionali-organizzative e relative alle élites. Secondo L&W il cuore degli AC è la 'unfair competition', determinata dall'abuso dei poteri dello stato che permette all'incumbent di ottenere un vantaggio significativo nei confronti delle opposizioni<sup>(35)</sup>. Questo tipo di abusi, tra i quali particolare rilevanza hanno quelli situati nella dimensione informale, si traducono in uno specifico modello di governance, caratterizzato dalle summenzionate forme di manipolazione elettorale, di violazioni delle libertà civili

---

<sup>(33)</sup> *Ivi*, p. 355.

<sup>(34)</sup> *Ivi*, p. 356.

<sup>(35)</sup> *Ivi*, p. 12.



e dalle strategie orientate a sbilanciare il playing field. Per essere chiari, non sosteniamo che questo modello di governance, con tutte le caratteristiche che sono state individuate, rappresenti un'eredità esclusiva degli AC poiché la natura ibrida di questi regimi li porta a condividere caratteristiche tipiche anche di altri regimi. Tuttavia, nelle democrazie emerse dagli AC la presenza dei fattori tipici di questo modello di governance è direttamente collegata, e considerevolmente influenzata, dalle eredità del precedente regime.

Attraverso quali meccanismi le eredità degli AC vengono trasferite alle successive democrazie? La letteratura sulla *path dependency* può esserci utile quando tenta di spiegare continuità e discontinuità nei fenomeni politici. Una volta che istituzioni, norme e prassi sono state istituzionalizzate appare difficile modificarle e gli attori tendono ad adeguarvisi e a comportarsi secondo tali assetti. In base a questa prospettiva, dunque, le scelte degli attori sono limitate da decisioni e strutture istituite nel passato<sup>(36)</sup>. Secondo una diversa nozione di *path dependency*, eventi e processi del passato possono spingere ad assumere decisioni che vanno nella direzione opposta, istituendo forti discontinuità con il passato<sup>(37)</sup>. In entrambi i casi questa letteratura valuta i processi di apprendimento politico come importanti meccanismi di trasmissione di eredità del passato. Risulta, inoltre, importante da sottolineare che attori ed istituzioni rilevanti, come ad esempio i partiti eredi, possono rappresentare nelle nuove democrazie *carriers* efficaci di valori, norme, organizzazioni e prassi caratteristiche del vecchio regime. Paradossalmente, in regimi ibridi come gli AC anche le ex opposizioni possono costituire *carriers* efficaci di questo modello di *governance*: essendo parte integrante della vita politica del paese, potranno finire per essere socializzate alle prassi autoritarie istituite dal regime, e magari adottarne alcune una volta conquistato il potere.

Quali fattori contribuiscono a spiegare la capacità di influenza delle eredità degli AC? L&W puntano sul potere organizzativo del regime. Tuttavia, valutando le loro argomentazioni sulle transizioni 'hard-door'/'rotten-door,' si potrà dimostrare come questo fattore non predica adeguatamente forza e direzione di influenza delle eredità degli AC. In

<sup>(36)</sup> Paul PIERSON e Theda SKOCPOL, *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, in Ira KATZNELSON e Helen V. MILNER (a cura di), *Political Science. State of Discipline*, New York, Norton, 2002, pp. 693-721.

<sup>(37)</sup> Paul PIERSON, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in «American Political Science Review», XCIV, 2000, pp. 251-67.

primo luogo, la sopravvivenza di un partito erede costituisce un asset per una democrazia di qualità solo se il suo mutamento è profondo, altrimenti sarà più probabile che rappresenti un carrier efficace di eredità negative. In secondo luogo, l'ampio turnover dell'élite avverrà principalmente al livello dell'esecutivo, poiché la sopravvivenza del partito erede garantirà la continuità della vecchia élite politica. In terzo luogo, il mutamento istituzionale potrebbe risultare robusto solo a livello di norme ufficiali: infatti, prassi sviluppate durante il vecchio regime potrebbero sopravvivere alla transizione in assenza di un consistente grado di discontinuità nelle élite funzionali.

Dunque, per determinare la forza delle eredità degli AC considereremo la durata del vecchio regime, la sua capacità innovativa, il tipo di transizione e la rilevanza del contesto internazionale. Adottiamo questi fattori perché godono di un ampio consenso nella letteratura sulle eredità autoritarie<sup>(38)</sup>. In relazione al primo, maggiore è la durata di un'autocrazia, maggiore la sua capacità di influenzare la società, la politica e lo stato, trasmettendo eredità forti alle nuove democrazie<sup>(39)</sup>. Nonostante i regimi ibridi siano un fenomeno recente, è comunque possibile rintracciare una varianza ragionevole di questo fattore.

La capacità innovativa dalle autocrazie fa riferimento al grado di trasformazione ed istituzionalizzazione di strutture, norme, prassi, spesso simbolizzate dall'adozione di una nuova costituzione, così come dalla loro capacità di penetrazione della società e delle istituzioni statali: maggiore il grado di trasformazione imposto dal vecchio regime, maggiori le possibilità di trasmettere eredità forti<sup>(40)</sup>. La capacità innovativa degli AC è principalmente, benché non esclusivamente, collegata alla dimensione informale, in particolare, al modello di governance descritto in precedenza: più ampie e strutturate sono le violazioni poste in essere da un AC nei settori delle elezioni, delle libertà civili e del playing field, più forte e rilevante sarà questo modello di governance<sup>(41)</sup>.

Una transizione continua e pacifica guidata dalla vecchia élite ha più

<sup>(38)</sup> Katherine HITE e Leonardo MORLINO, *op. cit.*; Pietro GRILLI DI CORTONA, *op. cit.*; Alexandra BARAHONA DE BRITO e Mario SZAJDER, *The Politics of the Past: The Southern Cone and Southern Europe in Comparative Perspective*, in Antonio Costa PINTO e Leonardo MORLINO (a cura di), *op. cit.*

<sup>(39)</sup> Pietro GRILLI DI CORTONA, *op. cit.*, p. 26; Katherine HITE e Leonardo MORLINO, *op. cit.*, p. 31.

<sup>(40)</sup> Pietro GRILLI DI CORTONA, *op. cit.*, p. 27; Katherine HITE e Leonardo MORLINO, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>(41)</sup> Levitsky e Way forniscono questi dati nelle appendici del loro libro e nella descrizione dei singoli casi.

probabilità di favorire il passaggio di rilevanti eredità autoritarie rispetto ad una transizione traumatica e discontinua nella quale le istituzioni e la leadership del vecchio regime vengono smantellate e rimosse<sup>(42)</sup>. Su questo punto la specificità degli AC deve essere sottolineata: poiché molte istituzioni e norme democratiche già esistono, benché non tutte soddisfino gli standard democratici, il livello di cambiamento necessario per instaurare una democrazia sarà più contenuto; inoltre, ci saranno maggiori probabilità che la transizione avvenga tramite il processo elettorale, con una più o meno consistente cooperazione tra il regime e le opposizioni. Chiaramente, in questo tipo di transizione le continuità col passato saranno più probabili.

Il quarto fattore è costituito dalla dimensione internazionale: se la democratizzazione viene attivamente sostenuta da attori esterni, il passaggio di eredità forti sarà meno probabile<sup>(43)</sup>. Ad esempio, la condizionalità europea ha avuto un'influenza importante sul modo nel quale i paesi dell'Europa dell'Est hanno gestito le eredità del passato<sup>(44)</sup>.

Queste variabili hanno un certo livello di interconnessione: se la capacità innovativa del regime è elevata allora anche un'autocrazia di breve durata può generare eredità rilevanti, mentre se la capacità innovativa è bassa un regime dovrà durare almeno una generazione per produrre eredità influenti; una transizione continua aumenterà l'impatto della capacità innovativa del regime, mentre una transizione discontinua lo ridurrà<sup>(45)</sup>; se la democratizzazione è attivamente sostenuta da attori internazionali allora gli altri tre fattori avranno un'influenza minore sulla forza delle eredità autoritarie.

In base all'ipotesi di L&W, un AC forte ostacolerà il passaggio di eredità rilevanti facilitando l'installazione di una democrazia stabile. Com'è stato dimostrato, questa ipotesi è riduttiva e, per certi versi, fuorviante, poiché persino nelle transizioni 'hard-door' le eredità dell'AC possono avere un impatto rilevante sulle successive democrazie. Inoltre, le continuità favorite dal tipo di transizione più probabile negli AC, vale a dire quella continua, ed il tipo di eredità trasmesse dagli AC (il modello di governance descritto in precedenza) potranno avere un'influenza considerevole sulla qualità delle democrazie post-AC. Dunque, la nostra ipo-

<sup>(42)</sup> Katherine HITE e Leonardo MORLINO, *op. cit.*, p. 31; Pietro GRILLI DI CORTONA, *op. cit.*, p. 29.

<sup>(43)</sup> Pietro GRILLI DI CORTONA, *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>(44)</sup> Grigore POP-ELECHES, *op. cit.*

<sup>(45)</sup> Katherine HITE e Leonardo MORLINO, *op. cit.*, p. 31.

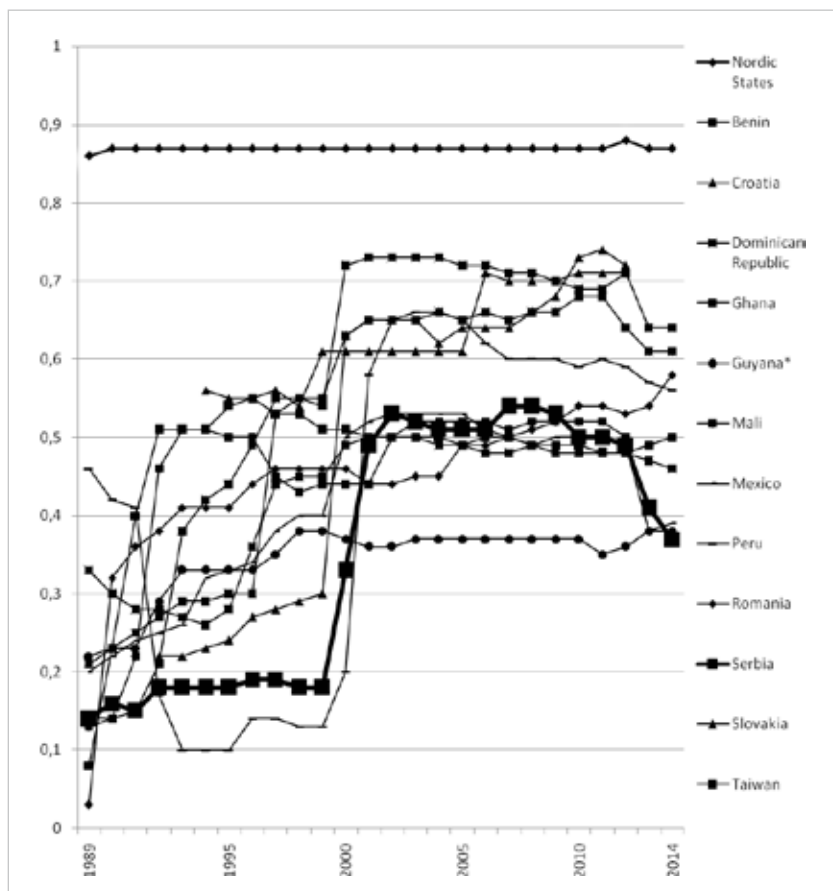
tesi è che persino nelle transizioni 'hard-door', dove la solida struttura statale costituisce una preconditione positiva per l'instaurazione di una democrazia, le eredità degli AC avranno un impatto rilevante sulle successive democrazie, favorendo un basso livello di qualità democratica.

L'analisi empirica si concentrerà sul caso serbo. Nella Fig. 1 vengono riportati tutti i casi di AC che secondo L&W risultavano democratizzati nel 2008<sup>(46)</sup>. Poiché l'aspetto che qui interessa è il livello di qualità democratica, si è scelto di utilizzare il V-DEM Liberal Democracy Index, più esigente rispetto a quello che misura le cosiddette democrazie elettorali: 0,5 rappresenta il livello minimo per essere considerati democrazie liberali. Il dato degli stati nordici verrà utilizzato come livello di riferimento per le democrazie di alta qualità. Come la figura dimostra, nessuno dei casi post-AC ha raggiunto un elevato livello di qualità democratica. Secondo L&W la Serbia dovrebbe essere tra i casi meno influenzati dalle eredità del precedente regime poiché è caratterizzata da un elevato potere organizzativo dell'AC e ha avuto una transizione di tipo 'hard-door'. Inoltre, la Serbia è stata oggetto di una forte e costante condizionalità europea e ha mostrato un elevato livello di 'linkage to the west'. In conclusione, se le eredità dell'AC e la loro influenza sulla qualità democratica possono essere rintracciate nel caso della Serbia, allora sarà probabile che queste assumano un ruolo importante anche in casi meno favorevoli di democratizzazioni post-AC.

---

<sup>(46)</sup> Sono esclusi tre casi di regression autoritaria: Nicaragua (transizione 'hard-door') e Macedonia e Ucraina (transizioni 'rotten-door'). I dodici casi rimandenti sono divisi in transizioni 'hard-door' (Croazia, Repubblica dominicana, Ghana, Guyana, Messico, Romania, Serbia, Slovacchia, Taiwan) e 'rotten-door' (Benin, Mali, Perù).

**Fig. 1 – Democrazie post-AC sulla base del V-DEM Liberal Democracy Index (1989-2014)**



Fonte: il dataset V-DEM è disponibile al seguente indirizzo elettronico: [www.v-dem.net](http://www.v-dem.net).

Nota: Sia Freedom House che Polity IV considerano la Guyana come un paese democratico a partire dal 1993.

Al fine di valutare l'impatto delle eredità degli AC sulla qualità democratica, si applicherà una strategia di ricerca concentrata sulla *process-tracing analysis*. In primo luogo, si analizzerà l'AC serbo, focalizzando l'attenzione sulla sua durata e sulla sua capacità innovativa nelle dimensioni delle elezioni, delle libertà civili e del *playing field*. Saranno enfatizzati gli aspetti tipici del modello di *governance* degli AC. In se-

condo luogo, si determinerà la natura continua/discontinua della transizione democratica. Infine, con l'obiettivo di condurre un'analisi parsimoniosa della fase di post-transizione l'attenzione sarà concentrata su quei settori maggiormente connessi con le summenzionate dimensioni chiave degli AC: elezioni, media, sistema giudiziario, pubblica amministrazione, corruzione. A causa della sua rilevanza, sottolineata anche da L&W<sup>(47)</sup>, sarà dedicata particolare attenzione ai partiti eredi. Nella fase di post-transizione verrà evidenziato il ruolo giocato dalla dimensione internazionale.

I settori dove gli AC risultano più rilevanti sono anche centrali in qualsiasi definizione di qualità democratica. Morlino, ad esempio, identifica otto dimensioni di questo concetto: cinque procedurali (*rule of law*, *accountability* elettorale, *accountability* inter-istituzionale, partecipazione, competizione); due che si riferiscono al contenuto (libertà e uguaglianza), e uno al risultato (responsività)<sup>(48)</sup>. Tuttavia, le eredità autoritarie non hanno la stessa influenza su tutte queste dimensioni: ad esempio, nei casi sud europei solo quattro delle otto dimensioni della qualità democratica sono state influenzate dalle eredità autoritarie<sup>(49)</sup>. Lo stesso vale per i nostri casi, poiché le dimensioni maggiormente influenzate dagli AC sono la *rule of law* e l'*accountability* inter-istituzionale (sistema giudiziario, pubblica amministrazione, corruzione), competizione e *accountability* elettorale (elezioni) e libertà (media).

Il livello di democrazia nei settori maggiormente influenzati dagli AC verrà misurato attraverso il Nation In Transit (NIT) Democracy Index, il quale varia da 1 (pienamente democratico) a 7 (totalmente non democratico) e tenta di catturare il livello di qualità democratica valutando ogni caso lungo le seguenti dimensioni: processo elettorale, società civile, indipendenza dei media, governance democratica nazionale, *governance* democratica locale, sistema giudiziario, corruzione. Adottiamo il NIT Index perché le sue dimensioni sono quasi identiche ai settori nei quali gli AC hanno un impatto maggiore, rendendo possibile una misurazione più precisa; inoltre, essendo l'analisi focalizzata sulla Serbia, un indice specificamente dedicato ai paesi post-comunisti rappresenta un vantaggio; infine, rispetto a V-DEM, i dati sono disponibili fino al 2017,

<sup>(47)</sup> Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *op. cit.*, pp. 355-56.

<sup>(48)</sup> Leonardo MORLINO, *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 225.

<sup>(49)</sup> Leonardo MORLINO, *Authoritarian Legacies, Politics of the Past and the Quality of Democracy in Southern Europe: Open Conclusions*, in «South European Society and Politics», XV, 2010, pp. 507-29.

c'è una chiara valutazione della qualità democratica e i rapporti annuali che giustificano i livelli raggiunti in ogni dimensione e le loro variazioni rappresentano una fonte cruciale di informazioni per valutare il ruolo delle eredità degli AC rispetto ad altri fattori.

### **Il regime autoritario competitivo di Milošević: durata e modello di governance**

Milošević ha dominato la politica serba per tutti gli anni '90. I conflitti etnici sviluppatisi in questa decade hanno creato le condizioni per l'emergere dell'AC<sup>(50)</sup>. Secondo L&W il potere organizzativo di questo regime era elevato<sup>(51)</sup>.

Negli anni '90 le elezioni sono state periodiche, pluralistiche e inclusive ma non hanno mai raggiunto livelli accettabili di correttezza<sup>(52)</sup>. Infatti, prima di ogni competizione la legge elettorale veniva cambiata con l'obiettivo di favorire il regime, e se la vittoria risultava incerta non si esitava a ricorrere a brogli elettorali. Infine, in caso di sconfitta, il regime è giunto anche ad annullare le elezioni<sup>(53)</sup>.

L'intimidazione dei media, delle organizzazioni non governative (ONG) e delle opposizioni politiche era pratica comune. Esistevano televisioni (Studio B), radio (B92) e giornali (Vreme, Blic) indipendenti ma le TV e le stazioni radio ricevevano frequenze limitate e i giornali soffrivano di problemi di stampa e distribuzione<sup>(54)</sup>. Milošević mal tollerava i media indipendenti, e solo perché avevano una distribuzione limitata, ma in momenti cruciali ha esercitato un controllo molto più stringente, come durante le guerre balcaniche della prima metà degli anni '90, la fase successiva alle elezioni locali del 1996 e la campagna elettorale del 1997<sup>(55)</sup>. Durante la crisi del Kosovo (1998-99), il governo adottò una nuova legge sull'informazione rafforzando la sua capacità repressiva nei

<sup>(50)</sup> Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *op. cit.*, p. 104.

<sup>(51)</sup> *Ivi*, pp. 105-106.

<sup>(52)</sup> Freedom House, *Nation In Transit Serbia*, 1998.

<sup>(53)</sup> Vladimir GOATI, *Election in FRY From 1990 to 1998. Will of People or Electoral Manipulation? Addendum: Elections 2000*. Belgrade, Center for Free Elections and Democracy, 2001; Slobodanka NEDOVIĆ, *Guide Through Electoral Controversies in Serbia*, Beograd, CeSID, 2000, pp. 9-10; Robert THOMAS, *Serbia under Milošević: Politics in the 1990s*, London, Hurst, 1999, p. 352.

<sup>(54)</sup> Ian KEARNS, *Western Intervention and the Promotion of Democracy in Serbia*, in «Political Quarterly», LXX, 1999, pp. 23-30.

<sup>(55)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 1998.

confronti dei media indipendenti e chiudendo numerosi giornali, radio e TV<sup>(56)</sup>. Inoltre, il direttore del Dnevni Telegraf, Slavko Curuvija, fu assassinato nel 1999 e numerosi giornalisti furono intimiditi. Le ONG finanziate da donatori internazionali furono accusate di essere “mercenari occidentali”<sup>(57)</sup>. Tra il 1998 e il 2000, 1.700 membri del movimento civico Otpor furono arrestati<sup>(58)</sup>. Nel 2000, le ONG furono sottoposte ad una repressione sistematica: i media pubblici hanno imbastito campagne diffamatorie contro rilevanti organizzazioni della società civile, il controllo finanziario sulle ONG fu intensificato e numerosi attivisti vennero arrestati<sup>(59)</sup>. Le opposizioni sono state frequentemente intimidite. Il leader dell'SRM Vuk Drašković, il quale aveva già subito abusi dalla polizia nel 1993, riuscì a sopravvivere a due tentativi di assassinio, mentre l'ex Presidente Stambolić fu assassinato dai servizi segreti<sup>(60)</sup>. Allo scopo di intimidirli, casi giudiziari furono montati contro leader dell'opposizione come Drašković e Đinđić<sup>(61)</sup>. Infine, gruppi paramilitari furono utilizzati contro gli attivisti nelle dimostrazioni anti-governative.

Negli anni '90 il playing field era sbilanciato in favore del regime. La politicizzazione della pubblica amministrazione era così ampia che spesso non c'era distinzione tra avere una carriera nell'amministrazione e servire direttamente Milošević<sup>(62)</sup>. I media di stato e le aziende pubbliche, la magistratura, i servizi segreti e la polizia lavoravano per proteggere e rafforzare il regime<sup>(63)</sup>.

Milošević ha potuto contare su un accesso privilegiato alle risorse grazie alla sua penetrazione dello stato e dell'economia pubblica e

<sup>(56)</sup> Tom GALLAGHER, *The Media and the Search for Democracy in the Balkans*, in Geoffrey PRIDHAM e Tom GALLAGHER (a cura di), *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*, New York, Routledge, 2000, pp. 112-31; Vladimir GOATI, *op. cit.*

<sup>(57)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 1999-2000, p. 726.

<sup>(58)</sup> Danijela DOLENEC, *Democratic Institutions and Authoritarian Rule in Southeast Europe*, Colchester, ECPR Press, 2013.

<sup>(59)</sup> *Ibidem*.

<sup>(60)</sup> Robert BIDELEUX e Ian JEFFRIES, *The Balkans: A post-communist history*, London, Routledge, 2007; Ognjen PRIBIĆEVIĆ, *Serbia after Milosevic*, in «Southeast European and Black Sea Studies», IV, 2004, pp. 107-18.

<sup>(61)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 1998.

<sup>(62)</sup> Tom GALLAGHER, *The Balkans after the Cold War: From tyranny to tragedy*, London-New York, Routledge, 2003, p. 176.

<sup>(63)</sup> Vesna VODINELIĆ, *Judiciary and Civil Society in Serbia and Montenegro*, Nenad Dimitrijević, *Serbia as an Unfinished State*, Vukašin PAVLOVIĆ, *Civil Society and Politics in Serbia*, tutti e tre in Dragica VUJADINOVIĆ (a cura di), *Between Authoritarianism and Democracy. Serbia, Montenegro, Croatia*. Vol. II, Belgrade, CEDET, 2005, rispettivamente pp. 411-33, 59-74 e 289-327; Robert THOMAS, *op. cit.*



privata. Nel 1994 il “Property Transformation Revaluation Act” annullò l’87% delle privatizzazioni riportando in pratica l’economia sotto il controllo statale<sup>(64)</sup>. Figure importanti del regime furono poste anche a capo di aziende pubbliche cosicché i due terzi dell’élite economica serba risultava direttamente o indirettamente collegata al regime<sup>(65)</sup>. Queste circostanze, insieme alle conseguenze non intenzionali delle sanzioni internazionali<sup>(66)</sup>, hanno favorito lo sviluppo della criminalità e della corruzione, diventate addirittura tratti caratteristici del regime<sup>(67)</sup>. In conclusione, Milošević monopolizzò le risorse pubbliche e private, lasciando le opposizioni così a corto di risorse economiche fondamentali che alcuni partiti, per sopravvivere, furono saltuariamente costretti a collaborare con il regime.

L’accesso ai media era sbilanciato in favore del regime<sup>(68)</sup>. I media più importanti erano statali, come la Radio-Televizija Srbije (RTS), o sostenevano ufficialmente il governo, come i giornali Politika e Borba. Ai partiti di opposizione veniva spesso negato l’accesso ai media pubblici<sup>(69)</sup>, i quali agivano come megafoni del regime<sup>(70)</sup>. Nella prima metà degli anni ’90, il Partito Socialista Serbo (SPS) ed il piccolo partito il cui leader era la moglie di Milošević hanno ricevuto da 1,5 a 10 volte più tempo nelle TV di stato rispetto alle opposizioni<sup>(71)</sup>. Durante le elezioni del 2000 diversi giornali locali furono acquistati da alleati di Milošević e le opposizioni furono praticamente oscurate dai media di stato<sup>(72)</sup>.

L’accesso al sistema giudiziario risultava sbilanciato a favore del regime. Secondo Vodinelić, la magistratura di Milošević era politicamente attiva e ideologicamente orientata: la maggioranza dei giudici avevano iniziato la loro carriera durante il periodo comunista e agiva come uno strumento del governo su questioni politicamente rilevanti<sup>(73)</sup>. Inoltre, Milošević continuò ad infoltire la magistratura con giudici politicamente

<sup>(64)</sup> Mladen LAZIĆ e Laslo SEKELJ, *Privatisation in Yugoslavia*, in «Europe-Asia Studies», IL, 1997, pp. 1057-70.

<sup>(65)</sup> Danijela DOLENEC, *op. cit.*, p. 171.

<sup>(66)</sup> Jasna DRAGOVIC-SOSO, *The Impact of International Intervention on Domestic Political Outcomes: Western Coercive Policies and the Milošević Regime*, in Peter SIANI-DAVIES (a cura di), *International Intervention in the Balkans since 1995*. London, Routledge, 2003.

<sup>(67)</sup> Danijela DOLENEC, *op. cit.*, p. 171.

<sup>(68)</sup> Tom GALLAGHER, *The Balkans after the Cold War*, cit.

<sup>(69)</sup> Freedom HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 1998.

<sup>(70)</sup> Vladimir GOATI, *op. cit.*

<sup>(71)</sup> Danijela DOLENEC, *op. cit.*, p. 168.

<sup>(72)</sup> Vladimir GOATI, *op. cit.* p. 227.

<sup>(73)</sup> Vesna VODINELIĆ, *op. cit.* pp. 416-17.

fedeli<sup>(74)</sup>. Dunque, questi durante gli anni '90 agirono frequentemente contro le opposizioni: ad esempio, processi per diffamazione e indagini penali furono utilizzati per intimidire leader politici, giornalisti, e avvocati che difendevano attivisti ed oppositori del regime<sup>(75)</sup>.

Le caratteristiche del regime di Milošević sottolineano una consistente concentrazione del potere. La necessità di aggirare le sanzioni ONU e permettere l'approvvigionamento di beni necessari portò lo stato ad attuare una strategia deliberata di distruzione del sistema legale e criminalizzazione di larga parte dell'economia: le connessioni del regime con la mafia balcanica furono usate da Milošević per rafforzare il proprio potere<sup>(76)</sup>. Il regime rimpiazzò il sistema legale con un network informale basato sulla lealtà, sottolineando il ruolo cruciale giocato da prassi ed istituzioni informali. Come sostiene Dimitrijević, Milošević instaurò un sistema personalizzato di dominio basato su istituzioni politiche ufficiali e strutture non ufficiali come il crimine organizzato e figure di spicco della società e dell'economia serbe<sup>(77)</sup>.

In conclusione, il regime di Milošević ebbe una durata media, essendo rimasto al potere per tutti gli anni '90, anche se bisogna sottolineare una certa continuità con il precedente regime comunista. Inoltre, creò nuove rilevanti istituzioni, norme e soprattutto prassi, le quali costituirono uno specifico modello di governance capace di creare problemi rilevanti in tre su quattro indicatori relativi alla dimensione dell'AC 'elezioni', due su quattro nella dimensione 'libertà civili' e in tutte e tre gli indicatori riguardanti il 'playing field'<sup>(78)</sup>: la capacità innovativa del regime di Milošević è, dunque, valutata come medio-alta.

## Transizione democratica: tra continuità e mutamento

La terribile situazione economica, favorita dalle sanzioni internazionali e dai bombardamenti della NATO<sup>(79)</sup>, rappresentò un fattore chiave nel crollo del regime di Milošević. Il conseguente declino della legittimità del regime aumentò il consenso nei confronti dell'opposizione,

<sup>(74)</sup> Robert THOMAS, *op. cit.*; Tom GALLAGHER, *The Balkans after the Cold War*, cit.

<sup>(75)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 1998.

<sup>(76)</sup> Mladen LAZIĆ e Laslo SEKELJ, *op. cit.*

<sup>(77)</sup> Nenad DIMITRIJEVIĆ, *op. cit.*, p. 61.

<sup>(78)</sup> Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *op. cit.*, p. 370.

<sup>(79)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2001, p. 419; Adam LeBOR, *Milosevic: A Biography*, New Haven, Yale University Press, 2004, p. 220.

unitasi formando la coalizione DOS (Democratic Opposition of Serbia) per partecipare alle elezioni del 2000<sup>(80)</sup>. Non appena Milošević accettò la sconfitta, l'SPS, la DOS ed il partito di Drašković (SRM) diedero vita ad un governo ad interim con l'obiettivo di preparare il paese per le successive elezioni parlamentari: le decisioni più importanti vennero prese da un primo ministro socialista e due vice primi ministri della DOS e dell'SRM. Il governo ad interim permise all'SPS di controllare, almeno parzialmente, la portata e la direzione della transizione, facilitando le continuità nel personale, nelle istituzioni e nelle prassi.

Dopo le elezioni, il presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia (FRY) Koštunica e il primo ministro serbo Đinđić, mostrarono una profonda distanza ideologica e frequenti scontri per acquisire maggiore potere<sup>(81)</sup>: mentre il secondo tendeva a negare legittimità al precedente regime lavorando per smantellarlo, persino abusando del proprio potere, il primo insisteva nel seguire le procedure legali, legittimando il precedente regime attraverso una interpretazione delle elezioni del 2000 come un normale cambio di governo<sup>(82)</sup>. La situazione peggiorò nel 2003 quando Đinđić venne assassinato da appartenenti ad un'organizzazione criminale vicina al vecchio regime. Immediatamente, il governo lanciò l'Operation Sabre, la quale ottenne risultati significativi ma evidenziò anche la debolezza della giovane democrazia serba, la quale risultava vulnerabile alle infiltrazioni e agli attacchi delle organizzazioni criminali<sup>(83)</sup> e rispondeva ad un atto non democratico con una sospensione della democrazia<sup>(84)</sup>. Secondo L&W la Serbia superò la soglia democratica a partire dal 2004<sup>(85)</sup>. Una nuova costituzione fu adottata nel 2006, una pacifica alternanza al potere si è verificata diverse volte e il processo di adesione all'UE sta procedendo: lo Stabilization and Association Agreement (SAA) è entrato in vigore nel 2013, lo status di paese candidato è stato concesso nel 2012 e le negoziazioni sono iniziate nel 2014.

---

<sup>(80)</sup> Valery BUNCE e Sharon WOLCHIK, *Bringing Down Dictators: American Democracy Promotion and Electoral Revolutions in Postcommunist Eurasia*, in «Working Paper Series» Number 5-07, Ithaca, Mario Einaudi Center for International Studies, Cornell University, 2007, p. 9.

<sup>(81)</sup> Ognjen PRIBIĆEVIĆ, *op. cit.*

<sup>(82)</sup> Danijela DOLENEC, *op. cit.*, p. 177.

<sup>(83)</sup> Jessica GREENBERG, *Goodbye Serbian Kennedy: Zoran Đinđić and the New Democratic Masculinity in Serbia*, in «East European Politics and Society», XX, 2006, pp. 126-51.

<sup>(84)</sup> Nenad DIMITRIJEVIĆ, *op. cit.*, p. 69.

<sup>(85)</sup> Steven LEVITSKY e Lucan WAY, *op. cit.*, p. 113.

## Fase di Post-Transizione: Qualità Democratica ed Eredità dell'Autoritarismo Competitivo

Media. Dopo la transizione la libertà d'informazione migliorò in Serbia: nel 2001 vi erano 600 radio, 300 televisioni e centinaia di giornali<sup>(86)</sup>. Đinđić abolì la censura abrogando la Legge sull'Informazione Pubblica del 1998. Tuttavia, non si riuscì ad imporre una netta discontinuità con il passato: il governo in alcuni casi negò la licenza a media indipendenti, mantenne la proprietà delle TV principali, di giornali e stamperie, e la TV di stato RTS fu trasformata in un organo di servizio pubblico solo nel 2006. Inoltre, la diffamazione rimase un reato penale e i membri della classe politica la utilizzarono frequentemente per intimidire giornalisti ed oppositori. Come sottolineato da Lani e Cupi, l'idea di Milošević che il controllo dei media assicura una più lunga permanenza al potere fu completamente ereditata dalla nuova élite<sup>(87)</sup>. Dunque, l'interferenza politica sui media continuò – la più evidente espressione della quale è costituita dai 42 giorni di stato d'emergenza successive all'assassinio di Đinđić (2003) – e fu esercitata attraverso pressioni dirette e intimidazioni indirette, fino all'estremo dell'aggressione fisica<sup>(88)</sup>. Negli anni successivi non ci sono stati grossi miglioramenti. Nel 2006 un emendamento alla Broadcasting Law rese l'agenzia indipendente che aveva il compito di sovrintendere al sistema dei media serbi (RBA) dipendente politicamente e finanziariamente dal governo<sup>(89)</sup>: la situazione peggiorò nel 2009 quando la maggioranza parlamentare assunse il pieno controllo delle procedure di selezione dei membri del consiglio dell'RBA<sup>(90)</sup>. Manca ancora una completa implementazione della strategia sui media adottata nel 2011, anche se nel 2014 il governo ha adottato tre leggi importanti relative al settore dei media<sup>(91)</sup>. Le interferenze politiche, le intimidazioni e i ricatti legati ai contratti pubblicitari hanno indebolito

<sup>(86)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2003.

<sup>(87)</sup> Remzi LANI e Ferrok CUPİ, *The Difficult Road to the Independent Media: Is the Post-Communist Transition Over?*, in «Southeast European and Black Sea Studies», II, 2002, pp. 75-89.

<sup>(88)</sup> Ivi, pp. 81-82; Vjeran PAVLAKOVIC, *Serbia Transformed? Political Dynamics in the Milošević Era and After*, in Sabrina RAMET e Vjeran PAVLAKOVIC (a cura di), *Serbia Since 1989: Politics and Society Under Milošević and After*, Seattle, University of Washington Press, 2005, p. 39.

<sup>(89)</sup> FREEDOM HOUSE, *Freedom of the Press (FoP), Serbia*, 2007.

<sup>(90)</sup> FREEDOM HOUSE, *Freedom of the Press Serbia*, 2010, p. 464.

<sup>(91)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2015.

il giornalismo investigativo, aumentando l'auto-censura<sup>(92)</sup>. Infine, la privatizzazione dei media pubblici è stata condotta favorendo imprenditori vicini al Partito Progressista Serbo (SNS) al potere, riducendo di fatto il pluralismo dei media invece che aumentarlo come nelle intenzioni del programma di privatizzazioni stimolato dall'UE<sup>(93)</sup>.

Come dimostrato da questi risultati, le azioni e gli stimoli provenienti da USA ed UE sono risultati insufficienti a risolvere i problemi più seri nonostante le ingenti risorse da questi allocate nel sistema dei media serbi<sup>(94)</sup>. Negli ultimi quindici anni sia Bruxelles che Washington hanno insistito fortemente sulla trasformazione della TV di stato RTS in una istituzione indipendente e finanziariamente autonoma. Tuttavia, il processo di ristrutturazione è stato lento e al di sotto delle aspettative, e non ha portato ad una maggiore autonomia dal potere politico<sup>(95)</sup>.

Sistema Giudiziario. La corruzione diffusa e la mancanza di indipendenza rispetto al potere politico hanno reso estremamente complessa la riforma del sistema giudiziario. Dopo l'assassinio di Đinđić, il vice procuratore di stato Sarajlić fu arrestato e confessò di essere sul libro paga dello Zemun Clan, l'organizzazione criminale responsabile dell'omicidio<sup>(96)</sup>. Questo esempio è rappresentativo del fatto che elementi del vecchio regime stavano sovvertendo la direzione delle riforme impostata da Đinđić, oltre a dimostrare le interconnessioni tra lo stato e le organizzazioni criminali. I primi tentativi di riformare il sistema giudiziario risalgono al 2001: un certo numero di giudici coinvolti in frodi elettorali, corruzione e processi politicizzati furono licenziati e 17 giudici che erano stati allontanati da Milošević furono riassunti; il parlamento adottò un pacchetto di riforme con l'obiettivo di aumentare l'indipendenza della magistratura dal potere politico e di istituire l'High Council of the Ju-

---

<sup>(92)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Serbia. Progress Report*, Brussels, November 10, 2015, SWD(2015) 211 final, pp. 17-18.

<sup>(93)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2016, p. 7.

<sup>(94)</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *Congressional Budget Justification (CBJ). Fiscal Year 2005*. Washington, DC, 2004; EUROPEAN AGENCY FOR RECONSTRUCTION (EAR), *Annual Report*, 2006; Office of the Coordinator of US Assistance to Europe and Eurasia (EUR/ACE). 2001-2007-2008. *SEED Act Implementation Report. Supporting for East European Democracy. Fiscal Year 2000-2006-2007*. Washington, DC, 2001, 2007, 2008; EUROPEAN COMMISSION, *National Programme for Serbia under the IPA-Transition Assistance and Institutional Building Component for 2008*.

<sup>(95)</sup> EUROPEAN AGENCY FOR RECONSTRUCTION, *op. cit.*; Office of the Coordinator of US Assistance to Europe and Eurasia (EUR/ACE), 2008, *op. cit.*; FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2016.

<sup>(96)</sup> Robert BIDELEUX e Ian JEFFRIES, *op. cit.*

diciary e il Grand Personnel Council, rispettivamente responsabili della nomina e rimozione di giudici e magistrati. Tuttavia il criterio della lealtà politica continuò ad essere utilizzato nella nomina dei giudici e, nel complesso, il sistema giudiziario rimase dipendente dal potere politico<sup>(97)</sup>. Infatti, l'efficacia delle norme summenzionate fu successivamente ridimensionata attraverso la creazione di un comitato parlamentare che aveva il compito di proporre candidati nel caso in cui il parlamento non fosse d'accordo con le decisioni dei due consigli<sup>(98)</sup>. Secondo la Commissione Europea<sup>(99)</sup>, l'indipendenza del sistema giudiziario era minata da pressioni politiche sui processi di selezione del personale, ed il sistema rimaneva fortemente appesantito dalle eredità del precedente regime. Infatti, la prassi del controllo politico sul sistema giudiziario era sostanzialmente esercitata attraverso l'influenza della maggioranza parlamentare sul processo di nomina di giudici<sup>(100)</sup> e magistrati: l'assemblea nazionale aveva il potere di nominare il presidente della corte suprema e i presidenti di tutte le corti, il procuratore di stato e tutti i procuratori<sup>(101)</sup>. Benché esistano norme atte a prevenire l'arbitraria rimozione di un giudice da un caso i presidenti di corte mantengono ampi poteri a riguardo<sup>(102)</sup>.

Le riforme poste in essere non hanno aumentato significativamente la qualità del sistema giudiziario così come richiesto dall'UE. Negli ultimi 15 anni, Bruxelles ha richiesto ripetutamente che un sistema di training per i giudici fosse istituzionalizzato, che ci fosse una razionalizzazione del sistema delle corti, ed un rafforzamento dell'autonomia dei magistrati. Nel 2013 la Serbia ha adottato una nuova strategia quinquennale di riforma del sistema giudiziario con relativo piano d'azione. Tuttavia, scarsi sono stati i miglioramenti sinora raggiunti<sup>(103)</sup>.

Pubblica Amministrazione. Dopo la transizione, il nuovo governo si è adoperato per produrre un ampio ricambio di quadri nella pubblica amministrazione e nelle imprese pubbliche. Tuttavia, il sistema di spoglie adottato negli anni '90 fu mantenuto<sup>(104)</sup>, sottolineando un processo

<sup>(97)</sup> *Ivi*, p. 179.

<sup>(98)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2004.

<sup>(99)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Serbia and Montenegro. Progress Report*, Brussels, November 9, 2005 SEC (2005) 1428, p. 15.

<sup>(100)</sup> Nel 2009 con una singola decisione 1.531 giudici sono stati confermati e altri 876 eletti per la prima volta, mentre diverse centinaia furono licenziati senza spiegazione (Danijela DOLENEC, *op. cit.* p. 187).

<sup>(101)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2015, p. 11.

<sup>(102)</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>(103)</sup> *Ivi*, pp. 10-11.

<sup>(104)</sup> Danijela DOLENEC, *op. cit.*

di apprendimento politico da parte della nuova élite. Attivisti della DOS hanno presto preso il controllo di banche e imprese pubbliche<sup>(105)</sup>. Come si è già sottolineato, nuovi giudici furono nominati sulla base della loro lealtà politica e i media di stato hanno mantenuto la stessa parzialità dell'epoca di Milošević<sup>(106)</sup>. Un controllo totale era esercitato da parte di ogni partito di governo sul proprio ministero, gestendo le nomine in tutti i settori a questi collegati, dal livello nazionale a quello locale (imprese, agenzie, scuole, ospedali, etc.)<sup>(107)</sup>.

Negli ultimi anni, la pubblica amministrazione ha compiuto alcuni passi in avanti. Nel 2007-2008, nuove norme hanno riorganizzato i codici di condotta e i salari dei dipendenti pubblici, chiarendo il livello di formazione richiesto, oltre che le loro competenze e funzioni. Negli anni successivi è stata approvata una nuova strategia di riforma della pubblica amministrazione (PAR) insieme al collegato piano d'azione per il 2013-2016. Tra i numerosi problemi che ancora permangono, il più rilevante rimane l'ingiustificata influenza politica permessa dalle procedure di reclutamento, promozione e licenziamento<sup>(108)</sup>. In relazione alle autorità indipendenti, paradigmatica è l'esperienza dell'Ombudsman, il quale pur essendo molto attivo negli ultimi anni ha avuto scarsa efficacia reale a causa della mancanza di risorse<sup>(109)</sup>. Inoltre, particolarmente preoccupanti risultano i recenti attacchi politici, inclusa una campagna diffamatoria da parte di giornali vicini al principale partito di governo (SNS), mossi dal ministro della difesa Gašić nei confronti dell'Ombudsman Janković, a causa delle sue investigazioni sull'illegale sorveglianza militare adottata nei confronti di oppositori del governo<sup>(110)</sup>.

Bruxelles ha spinto molto per l'adozione di una riforma complessiva del settore, che si occupasse in particolare della riduzione dell'ingiustificata influenza politica. Tuttavia, molti dei tentativi effettuati dai vari governi serbi sono risultati in ciò che Noutcheva ha definito *fake compliance*<sup>(111)</sup>, vale a dire l'adozione di nuove norme che vengono tuttavia

<sup>(105)</sup> Robert BIDELEUX e Ian JEFFRIES, *op. cit.*

<sup>(106)</sup> Danijela DOLENEC, *op. cit.*

<sup>(107)</sup> Vesna PEŠIĆ, *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*, in «CEPS Working Document», Number 262, 2007.

<sup>(108)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2015, pp. 8-9.

<sup>(109)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2009, pp. 9-10.

<sup>(110)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2016, p. 4.

<sup>(111)</sup> Gergana NOUTCHEVA, *EU Conditionality, State Sovereignty and the Compliance Patterns of Balkan States*, Paper presentato alla Third Pan-European Conference on EU Politics, European Consortium for Political Research, Bilgi University, Istanbul 21-23 settembre 2006.

scarsamente implementate<sup>(112)</sup>.

Le forze armate e i servizi di sicurezza serbi hanno costantemente provato a rafforzare il loro potere, stabilendo qualcosa di vicino ad un 'dominio riservato' nei primi anni post-transizione<sup>(113)</sup>. Coloro che hanno tentato di stabilire un controllo civile sull'esercito hanno ricevuto intimidazioni e minacce, fino a giungere all'assassinio di Đinđić nel 2003. Dunque, l'apparato militare rimase quasi intatto almeno nei primi due anni post-transizione, mantenendo legami con il crimine organizzato.<sup>(114)\*</sup> La Serbia soddisfò le richieste dell'UE di una riforma dell'esercito solo nel 2007<sup>(115)</sup>. Tuttavia, alcuni problemi devono essere rimasti se nel 2015 l'Ombudsman fu, come sottolineato in precedenza, oggetto di attacchi politici per le sue indagini sull'illegale sorveglianza militare contro oppositori del governo<sup>(116)</sup>.

Corruzione. Le connessioni tra il potere politico ed economico ereditate dal vecchio regime hanno alimentato la corruzione persino dopo la transizione. Dati relativi al 2004 mostravano che il 45,8% del capitale e il 43,5% delle risorse economiche risultavano concentrate in 17 imprese di stato<sup>(117)</sup>. La politicizzazione dello stato continuò ad essere molto pronunciata. Una volta che i ministeri venivano assegnati alla varie forze politiche durante la formazione dei governi, questi divenivano quasi una 'proprietà privata' di ciascun partito<sup>(118)</sup>. La Serbia è stata definita a partire dal 2004 come un *captured state*<sup>(119)</sup>, dove le élite economiche, spesso emerse durante il precedente regime, scambiavano sostegno economico con privilegi assicurati dal governo. La forza del crimine organizzato rappresenta un'altra eredità del regime precedente<sup>(120)</sup>, la quale ha favorito la diffusione di pratiche corruttive anche dopo la transizione, come

<sup>(112)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2015, pp. 8-11.

<sup>(113)</sup> Ognjen Pribićević, *op. cit.*, p. 109; Timothy EDMUNDS, *Illiberal Resilience in Serbia*, in «Journal of Democracy», XX, 2009, pp. 128-42.

<sup>(114)</sup> \*Nenad DIMITRIJEVIĆ, *op. cit.*, p. 62.

<sup>(115)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Serbia. Progress Report*. Brussels, November 6, 2007, SEC (2007) 1435, p. 9.

<sup>(116)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2016, p. 4.

<sup>(117)</sup> Danijela DOLENEC, *op. cit.*, p. 182.

<sup>(118)</sup> *Ibidem*.

<sup>(119)</sup> *Ibidem*.

<sup>(120)</sup> Secondo il Feasibility Report della Commissione Europea del 2005 «in Serbia the rule of law remained weakened by the legacy of the Milošević regime, i.e. the persistent links between organised crime, war crimes and political extremism, and their continued obstructive presence within parts of the current political, institutional, military and state security systems» (European Commission, *Serbia and Montenegro. Feasibility Report*, Brussels, April 12, 2005, p. 6).



mostra il caso Sarajlić riportato in precedenza.

Le autorità serbe hanno messo in campo numerose iniziative per combattere la corruzione: campagne di consapevolezza pubblica; istituzioni ad hoc; nuove normative anti-corruzione<sup>(121)</sup>; ratifica di convenzioni e trattati internazionali. Tuttavia, i risultati furono insoddisfacenti: le istituzioni anti-corruzione erano deboli, i meccanismi di controllo risultavano quasi inesistenti, e la separazione tra i settori politico ed economico rimaneva poco chiara<sup>(122)</sup>. La principale spiegazione risiede nella mancanza di una forte volontà da parte delle autorità politiche, sottolineata da Verica Barać, presidente del Consiglio per la lotta alla corruzione, quando ha pubblicamente criticato il governo accusandolo di sostenere l'operato del Consiglio solo a parole, ignorando in pratica le sue raccomandazioni e negandogli l'accesso alle informazioni<sup>(123)</sup>. Negli anni successivi non ci furono miglioramenti sostanziali: ad esempio, gli abusi continuarono ad essere pratica comune nella privatizzazione e negli appalti pubblici<sup>(124)</sup>. L'arresto di Miroslav Mišković nel 2012, l'uomo d'affari più ricco della Serbia, è stato un inizio promettente per il nuovo governo SPS-SNS, ma ha portato a scarsi risultati. Osservatori internazionali hanno rilevato come non ci siano state condanne per casi di corruzione di alto livello<sup>(125)</sup>. Nonostante il governo si sia conformato alle continue richieste dell'UE relative all'adozione di normative anti-corruzione sempre più dure, la mancanza di una forte volontà politica ha ostacolato la loro efficacia<sup>(126)</sup>.

Partiti Eredi. La sopravvivenza dell'SPS dopo la transizione rappresentò una eredità cruciale dell'AC. A livello di élite la continuità è stata sorprendente. Nonostante la sua consegna all'ICTY nel 2001, Milošević rimase il leader formale del partito fino alla sua morte nel 2006<sup>(127)</sup>. Ivica Dačić, vero leader del partito a partire dal 2003, ministro degli interni nel periodo 2008-2014, primo ministro tra il 2012 e il 2014, vice primo ministro e ministro degli esteri a partire dal 2014, fu allevato politica-

<sup>(121)</sup> TRANSPARENCY SERBIA, *Efficient Public Procurements*, Belgrade, Transparency Serbia, 2005.

<sup>(122)</sup> Vesna Pešić, *op. cit.*, pp. 30-31; GLOBAL INTEGRITY, *2006 Serbia Country Report*, 2006.

<sup>(123)</sup> COUNCIL FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, *Annual Report 2004*, in Verica BARAĆ e Ivo ZLATIĆ, *Corruption, Power and State*, Belgrade, Res Publica, 2005, pp. 11-16.

<sup>(124)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2007; European Commission, *op. cit.*, 2007, p. 11.

<sup>(125)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2016, p. 9.

<sup>(126)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *op. cit.*, 2015.

<sup>(127)</sup> Jelena SUBOTIĆ, *Explaining difficult states: the problems of Europeanization in Serbia*, in «East European Politics and Societies», XXIV, 2010, pp. 595-616.

mente dallo stesso Milošević che ne fece il suo portavoce dal 1992 al 2000.

Come istituzione dell'AC, l'SPS giocò un ruolo rilevante nella fase di post-transizione. Dopo le elezioni del 2003, Koštunica guidò un governo di minoranza che doveva contare sul tacito supporto dell'SPS per sopravvivere<sup>(128)</sup>; anche a causa del suo potere di ricatto la spinta riformatrice del governo rallentò<sup>(129)</sup>. Nel 2008, riformatosi in un moderno partito socialista, benché solo dopo otto anni<sup>(130)</sup>, l'SPS entrò nel nuovo governo guidato dal DS Mirko Cvetković. Nonostante il suo terzo posto nelle elezioni del 2012, l'SPS riuscì ad assumere la guida del nuovo governo, e Dačić diventò primo ministro, scegliendo di formare una coalizione con l'SNS, partito erede dell'SRS di Šešelj: dopo dodici anni i due partiti condividevano nuovamente il potere. Il coinvolgimento formale e informale dell'SPS nei governi serbi a partire dal 2003 può aver avuto un ruolo importante nella trasmissione di norme, prassi e valori istituiti durante gli anni '90.

Elezioni. A partire dal 2000, le elezioni in Serbia sono state valutate come sufficientemente libere e corrette. Tuttavia, alcuni problemi sono stati rilevati, peggiorando negli ultimi anni. Ad esempio, nonostante siano state considerate sufficientemente regolari, le elezioni parlamentari del 2014 presentavano, secondo l'OSCE, una mancanza di copertura critica della campagna elettorale da parte dei media, problemi di registrazione dei votanti, ed incidenti durante la campagna elettorale e nel giorno del voto<sup>(131)</sup>. Inoltre, secondo la stessa agenzia i «law enforcement bodies should take more resolute steps to prevent, identify, investigate, and prosecute instances of vote-buying, pressure, and intimidation of voters and misuse of state resources for campaign purposes»<sup>(132)</sup>. Queste tendenze si sono chiaramente intensificate nelle elezioni parlamentari dell'Aprile 2016. I principali problemi evidenziate dal rapporto di Nation in Transit ricordano molto da vicino le caratteristiche cruciali degli AC: «The influence of the ruling SNS over the media, its extensive exploita-

<sup>(128)</sup> Vesna PEŠIĆ, *op. cit.*

<sup>(129)</sup> Martin BRUSIS, *Serbia and Montenegro: Democratic Consensus Susceptible to Populist Actors*, in «Southeast European and Black Sea Studies», VI, 2006, pp. 103-23.

<sup>(130)</sup> Irena MARČETA, *The International Anchoring of Serbia's Democracy: the Seeds of a Crisis Embedded*, in «Rivista italiana di scienza politica», XL, 2010, pp. 195-218.

<sup>(131)</sup> ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE (OSCE), *Republic of Serbia. Early Parliamentary Elections 16 March 2014*. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Varsavia, 22 maggio 2014.

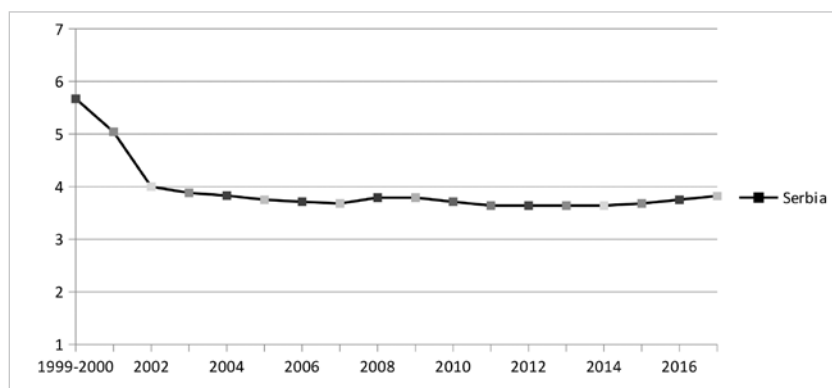
<sup>(132)</sup> *Ibidem*.

tion of state resources, the party's huge financial advantage compared to its opponents, and widespread reports of political pressure on voters ahead of election day were just some of the elements that contributed to the creation of an electoral playing field substantially skewed in favour of the ruling party»<sup>(133)</sup>. Nonostante vi siano stati cambi di governo nel 2003, 2008 e 2012, i problemi appena sottolineati rappresentano una tendenza preoccupante per il futuro della democrazia serba.

## Conclusioni

L'obiettivo di questo paper è di analizzare l'impatto delle eredità dei regimi ibridi (AC) sulle successive democrazie (livello di qualità democratica). Secondo l'ipotesi di L&W relativa alle transizioni 'hard/rotten door' l'elevato potere organizzativo del regime serbo, ostacolando il passaggio di eredità forti, avrebbe dovuto portare all'instaurazione di una democrazia stabile e consolidata. Tuttavia, nonostante la competizione elettorale sia stata sufficientemente corretta da consentire una frequente alternanza al potere, la Serbia è stata in grado di istituire solo una 'democrazia semi-consolidata', o una democrazia di bassa qualità, a partire dal 2000 e stabilizzarla nella decade successiva, con tendenze preoccupanti di crisi democratica emerse negli ultimi anni (Fig. 2).

**Fig. 2 – Indice di democrazia aggregato (NIT), Serbia (1999-2017)**

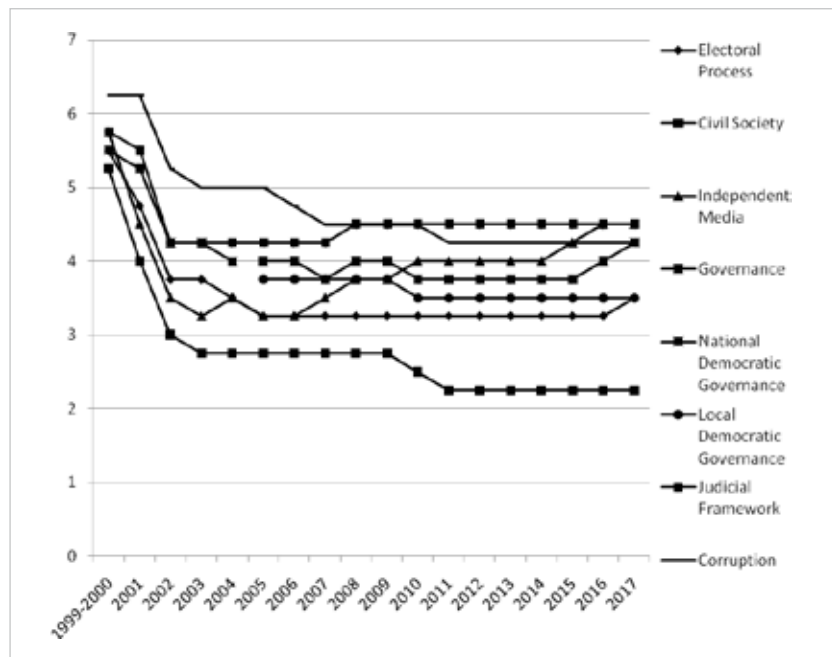


Fonte: Freedom House, *Nation in Transit Serbia*, 1999-2017

<sup>(133)</sup> FREEDOM HOUSE, *Nation In Transit Serbia*, 2017.

L'analisi empirica ha dimostrato come molti dei problemi che hanno contribuito al basso livello di qualità della democrazia serba possono essere ricondotti ad alcune delle caratteristiche distintive del regime di Milošević. Dunque, l'ipotesi proposta in questo paper è stata confermata: rilevanti eredità dell'AC sono state in grado di passare persino attraverso una transizione di tipo 'hard-door' e contribuire allo sviluppo di una democrazia di bassa qualità in Serbia. Questa conclusione emerge anche dall'Indice di democrazia NIT disaggregato (Fig. 3). I componenti peggiori (Independent Media, Corruption and Judicial Framework) sono quelli dove le eredità dell'AC hanno avuto un impatto maggiore: con valori costantemente al di sopra del 4.00, questi settori vanno persino oltre la soglia della democrazia semi-consolidata, ricadendo nel tipo di regime ibrido e di transizione. Le tendenze preoccupanti emerse recentemente sono evidenziate dal peggioramento dei valori della governance democratica nazionale e delle elezioni.

**Fig. 3 – Indice di democrazia disaggregato (NIT), Serbia (1999-2017)**



Fonte: Freedom House, Nation in Transit Serbia, 1999-2017

Questi risultati sono stati favoriti dalla natura prevalentemente continua della transizione. Infatti, il processo che ha portato alla transizione tramite elezioni fu completamente gestito dal regime, il quale giocò un ruolo importante anche nel governo ad interim istituito subito dopo le elezioni presidenziali del 2000. Inoltre, la debolezza e frammentazione della nuova coalizione dominante, così come la forte opposizione di un ancora non riformato SPS, hanno impedito una rottura netta con il passato. Dunque, processi di *path-dependence* ebbero la possibilità di operare, ad esempio, a livello normativo, se si considera che una nuova costituzione fu adottata solo nel 2006, lasciando così attive importanti norme istituite dall'AC. Inoltre, dopo la transizione erano abbondantemente disponibili potenziali 'carriers' di eredità formali ed informali del precedente regime: da un lato, sono emersi gli effetti di rilevanti processi di apprendimento politico da parte della ex opposizione al regime di Milošević, la quale conquistato il potere ha frequentemente fatto ricorso agli stessi strumenti e prassi subite nel corso degli anni '90; dall'altro, il partito erede fu formalmente ed informalmente coinvolto nel governo del paese a partire dal 2003 e, insieme all'SNS di Vučić, rappresenta il maggior responsabile dei segnali di crisi democratica emersi negli ultimi anni.

Tutti questi fattori, favorendo le continuità con il passato, permisero alle rilevanti innovazioni implementate dal vecchio regime di sopravvivere alla transizione democratica. La Serbia post-transizione ha mostrato molte delle caratteristiche peculiari del modello di governance ereditato dal precedente AC, il quale si è manifestato nei numerosi esempi di intolleranza mostrata dai governanti nei confronti delle critiche provenienti da autorità pubbliche indipendenti, partiti di opposizione, media indipendenti, ONG, così come nei tentativi di conquistare un vantaggio competitivo attraverso la politicizzazione dello stato, l'uso di pratiche corruttive e le pressioni sul sistema giudiziario e sui media pubblici perché adottassero posizioni compiacenti nei confronti del potere politico. Benché con diversa intensità, questo modello di governance è emerso in tutti i governi succedutisi alla guida della Serbia a partire dal 2000, mostrando di essere diventato una caratteristica consolidata del nuovo sistema politico.

Il ruolo giocato dal contesto internazionale ha aiutato a controbilanciare l'effetto combinato dell'elevata capacità innovativa del vecchio regime e della natura prevalentemente continua della transizione democratica. Ad esempio, la scrupolosa supervisione del processo elettorale

da parte di attori internazionali quali l'UE e l'OSCE ha contribuito fortemente a mantenere le elezioni sufficientemente libere e corrette, come dimostrato dalla componente sulle elezioni dell'Indice NIT la quale, nonostante il suo peggioramento nel 2016, risulta comunque la seconda migliore componente della figura 3. Inoltre, il controllo continuo e lo stimolo ad adottare riforme negli altri settori durante il processo di adesione all'UE ha contribuito, quantomeno, a moderare l'impatto delle molte eredità dell'AC, nonostante in alcuni settori i risultati siano stati poco soddisfacenti, per via della scarsa esperienza dell'UE in questi campi<sup>(134)</sup> e per la crisi delle istituzioni europee, che può aver indebolito la loro capacità di influenza negli ultimi anni.

---

<sup>(134)</sup> «[T]he EU has had little experience or expertise in using its leverage to bolster the rule of law and the fight against corruption among candidate states since these anchors of competent governance are addressed only indirectly by the existing *acquis communautaire*»: Milada VACHUDOVA, *EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On*, in «Journal of Common Market Studies», LII, 2014, pp. 122–38.